

Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken

Ashoff, Guido

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ashoff, G. (2002). *Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken*. (Analysen und Stellungnahmen, 1/2002). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194230>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken

Der Erfolg von Entwicklungspolitik hängt auch von den Wirkungen anderer Politiken ab, welche die Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gewollt oder ungewollt unterstützen, aber auch beeinträchtigen können. Entwicklungspolitik muss daher andere Politiken mit im Blick haben, um möglichst Inkohärenzen zu vermeiden und Synergien zu erzeugen. Es gibt zahlreiche Beispiele für Inkohärenzen. Außenpolitische, Export- oder Arbeitsmarktinteressen haben wiederholt entwicklungspolitische Ziele überlagert. Die Handels-, Agrar- und Fischereipolitik der EU konterkariert teilweise Projekte und Programme der EZ. Zwischen Entwicklungs- und Rüstungsexportpolitik besteht ein Spannungsverhältnis.

Neben den von Entwicklungspolitikern beklagten Inkohärenzen haben vier Faktoren dem Thema Politikkohärenz zunehmendes Gewicht verliehen: (i) die Verankerung des entwicklungspolitischen Kohärenzgebotes im Vertrag von Maastricht/Amsterdam, (ii) der angesichts rückläufiger EZ-Leistungen verstärkte Druck zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der EZ, (iii) das seit Mitte 2000 erweiterte entwicklungspolitische Prüfungsrecht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bei Gesetzesvorhaben anderer Ressorts, (iv) das Aktionsprogramm "Armutsbekämpfung" der Bundesregierung vom April 2001, das einen kohärenten Ansatz verschiedener Politiken im Hinblick auf das international vereinbarte Ziel der Halbierung der extremen Armut bis 2015 fordert.

Das Thema Politikkohärenz hat in den letzten Jahren in der entwicklungspolitischen Debatte in Deutschland eine wachsende Rolle gespielt. Es hat Kampagnen und eine Reihe von Vorschlägen zu mehr Kohärenz gegeben. Seit 1998 sind (neben dem Aktionsprogramm 2015) v.a. institutionelle Schritte zur Verbesserung der Kohärenz unternommen worden, die es intensiv zu nutzen gilt. Ob das BMZ im Hinblick auf mehr Kohärenz weiterer Zuständigkeiten bedarf, sollte im Einzelfall geprüft werden.

Generell gilt jedoch, dass Entwicklungspolitik nicht allein Sache des BMZ, sondern eine Querschnittsaufgabe vieler Politiken ist. Das BMZ sollte daher nicht die Aufgaben anderer Politiken und damit sich selbst übernehmen, sondern die entwicklungspolitische Mitverantwortung anderer Ressorts verstärkt fördern und einfordern. Dazu erscheinen drei Schritte wichtig: (i) die Stärkung der analytischen Kompetenz des BMZ für eine genauere Wirkungsbeobachtung anderer Politiken, (ii) ein intensiver kohärenzbezogener Dialog mit anderen Ressorts, (iii) die Mobilisierung politischer Unterstützung für mehr Kohärenz.

Entwicklungspolitik und Wirkungen anderer Politiken

Entwicklungspolitik hat das Ziel, so der 11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung vom Mai 2001, zur Schaffung menschenwürdiger Lebensverhältnisse in den Partnerländern im Süden und Osten und zur Zukunftssicherung auch für uns beizutragen. Sie handelt dabei aber nicht allein. Vielmehr beeinflussen andere Politiken, obwohl sie ihre eigenen Ziele verfolgen, gewollt oder ungewollt ebenfalls die Entwicklung in den Partnerländern und auf globaler Ebene. Sie können die Bemühungen der EZ unterstützen, aber auch beeinträchtigen oder zunichte machen.

Im ersten Fall liegt aus entwicklungspolitischer Sicht Politikkohärenz vor, im zweiten Falle dagegen Inkohärenz. Wenn der Erfolg entwicklungspolitischer Bemühungen daher auch von den Wirkungen anderer Politiken abhängt, kann sich Entwicklungspolitik nicht auf die Förderung von Projekten und Programmen der EZ beschränken, sondern muss andere Politiken mit im Blick haben und auf sie einwirken, um Inkohärenzen zu vermeiden und Synergien zu erzeugen.

Beispiele für Inkohärenzen zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken

Andere Politiken können die Bemühungen der Entwicklungspolitik in zweifacher Weise beeinträchtigen. Im ersten Fall werden entwicklungspolitische Ziele von anderen politischen Interessen überlagert mit der Folge, dass Inkohärenzen zwischen den erklärten Zielen und der Praxis der EZ entstehen. Das Besondere ist hier die unmittelbare Einflussnahme anderer Politiken auf die EZ. Beispiele:

- *Überlagerung durch deutschland- und außenpolitische Interessen:* in den 60er Jahren Ausschluss von Ländern, die die DDR anerkannten, von EZ (Hallstein-Doktrin); in den 90er Jahren unterschiedliche Anwendung der politischen Kriterien des BMZ für die Zusage von EZ (u.a. Beachtung der Menschenrechte) auf Grund übergeordneter außenpolitischer Interessen (Beispiel China);
- *Überlagerung durch Export- und Arbeitsmarktinteressen:* Bindung eines (in der Vergangenheit noch größeren) Teils deutscher EZ-Leistungen an Lieferungen aus Deutschland (Folge: mögliche Verteuerung der Leistungen); Förderung entwicklungspolitisch umstrittener Vorhaben (z.B. U-Bahn Shanghai).

Im zweiten Fall wird EZ im Einklang mit ihren erklärten Zielen durchgeführt, während andere Politiken die Bemühungen der EZ entweder unmittelbar beeinträchtigen oder ihren Intentionen zuwiderlaufen. Beispiele:

- *Handelspolitik:* Bundesregierung und EU treten für die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft ein und fördern die Entwicklung des Privatsektors und der Exporte vieler Partnerländer. Gleichzeitig weist die Außenhandelspolitik der EU, besonders im Agrarbereich, noch zahlreiche protektionistische Elemente auf. Eine offene Handelspolitik ergänzt dagegen die Bemühungen der EZ und erzeugt Synergien.
- *Agrarpolitik:* Zur Verbesserung der Ernährungssicherheit in Westafrika hat die deutsche EZ die Rindfleischerzeugung in mehreren Ländern der Region gefördert. Der Er-

folg wurde jedoch durch subventionierte Rindfleischexporte der EU in die Partnerländer gefährdet (negative Folgen für die lokalen Erzeugerpreise und Eigenanstrengungen). Subventionierte Milchpulverexporte der EU beeinträchtigen die mit EU-Hilfe geförderte Milchwirtschaft in Indien.

- **Fischereipolitik:** Die deutsche EZ fördert Projekte der handwerklichen Küstenfischerei, die in zahlreichen Ländern eine unverzichtbare Eiweißquelle für Arme darstellt. Die EU hat mit etwa 20 Entwicklungsländern (v.a. an der westafrikanischen Küste) Fischereiabkommen geschlossen, die den EU-Fangflotten gegen Kompensationszahlungen und Entwicklungshilfe Fangrechte in der 200-Meilenzone der Partnerländer einräumen. In der Folge kam es mehrfach wegen zu hoher Quoten, unzureichender Überwachung und Verstößen gegen die Abkommen zur Überfischung und damit zur Bedrohung einer wichtigen Ernährungs- und Einkommensquelle in diesen Ländern.
- **Steuerpolitik (Korruption):** Die Bundesregierung fordert und fördert im Rahmen der EZ gute Regierungsführung in den Partnerländern. Andererseits konnten in Deutschland Bestechungsgelder an ausländische Amtsträger lange Zeit von der Steuer abgesetzt werden. Diese Möglichkeit wurde erst 1999 auf Druck der OECD abgeschafft.
- **Rüstungsexportpolitik:** Angesichts der Vielzahl gewaltsamer Konflikte in und zwischen Entwicklungsländern, die abgesehen vom menschlichen Leid oft jahrelange Entwicklungsanstrengungen zunichte machen, sieht die EZ eine wichtige Aufgabe in der Konfliktprävention. Auf der anderen Seite hat die Bundesregierung trotz strikter Rüstungsexportbestimmungen, die wiederholt zur Ablehnung von Rüstungsexportanträgen geführt haben und sich im geringen Anteil Deutschlands an den internationalen Rüstungsexporten in Entwicklungsländer niederschlagen, in den letzten Jahren die Lieferung von Waffen und Rüstungsgütern an Entwicklungsländer genehmigt, in denen die innergesellschaftliche Lage konfliktiv oder die regionale Sicherheit gefährdet ist (z.B. Ägypten, Indien, Indonesien, Israel, Türkei).

Aktualität der Forderung nach mehr Politikkohärenz

Das Thema Politikkohärenz hat in den letzten Jahren aus mehreren Gründen an Aktualität gewonnen:

- Der Vertrag von Maastricht (1992) bzw. Amsterdam (1997) hat das entwicklungspolitische Kohärenzgebot erstmals juristisch verankert: *"Die Gemeinschaft berücksichtigt die Ziele [ihrer Entwicklungspolitik] bei den von ihr verfolgten Politiken, welche die Entwicklungsländer berühren können."* (Art. 178 EG-Vertrag von Amsterdam). Auch wenn dieser Artikel formal nur für die Gemeinschaft gilt und nicht für die Mitgliedsländer (die sich allerdings nach Art. 10 gemeinschaftsfreundlich verhalten müssen) und eher zurückhaltend formuliert ist, stellt er doch eine wichtige Berufungsgrundlage dar.
- Der Rückgang der deutschen EZ-Leistungen seit Anfang der 90er Jahre (von 11,4 Mrd. DM bzw. 0,39 % des BSP 1991 auf 10,7 Mrd. DM bzw. 0,27 % des BSP 2000) hat den Druck verstärkt, Effizienz und Wirksamkeit der EZ zu verbessern und zu dem Zweck auch auf mehr Politikkohärenz zu achten.
- Das BMZ hat im Juli 2000 im Rahmen der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien ein erweitertes entwicklungspolitisches Prüfungsrecht bei allen

Gesetzesvorhaben anderer Ressorts erhalten. Während das BMZ nach der alten GGO Gesetzesvorlagen anderer Ministerien erst spät erhalten hat, wird es jetzt frühzeitig einbezogen und prüft selbst, ob entwicklungspolitische Belange berührt sind.

- Auf dem Millennium-Gipfel der Vereinten Nationen vom September 2000 haben 150 Staats- und Regierungschefs das Ziel bekräftigt, den Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen (Menschen mit weniger als 1 US \$ pro Tag; 1990: 1,3 Mrd. bzw. 29 %) bis 2015 zu halbieren. Im Hinblick hierauf hat die Bundesregierung im April 2001 das Aktionsprogramm 2015 verabschiedet, das die Armutsminderung nicht nur als Aufgabe der EZ sieht, sondern einen kohärenten Ansatz auch der Umwelt-, Agrar-, Handels-, Wirtschafts-, Finanz-, Wissenschafts- und Technologiepolitik fordert.

Der inhaltliche Maßstab für Kohärenz

Die Forderung nach mehr Politikkohärenz wurde lange und im Lichte der Erfahrungen durchaus zu Recht als Vermeidung von Inkohärenzen verstanden. Mangelnde Kohärenz kann zu Ineffektivität (Ziele werden nicht erreicht), Ineffizienz (Verschwendung knapper Ressourcen) und Glaubwürdigkeitsverlust von Politiken führen. Politikkohärenz ist daher für Regierungshandeln wünschenswert.

Damit ist allerdings noch nichts über die Richtung des Kohärenzanspruchs gesagt. Mit welchem Recht fordert Entwicklungspolitik von anderen Politiken mehr Entwicklungskonformität? Nach dem Motto "Kohärenz ist keine Einbahnstraße" könnte man auch umgekehrt von der Entwicklungspolitik die Berücksichtigung anderer politischer Ziele verlangen, also z.B. einen Beitrag zur Förderung deutscher Exporte und Arbeitsplätze. Schließlich ist Entwicklungspolitik in die Kabinettsdisziplin eingebunden und unterliegt wie alle Politiken dem grundgesetzlichen Auftrag, deutschen Interessen zu dienen (Amtseid jedes Ministers). Läuft Entwicklungspolitik also bei der Forderung nach mehr Kohärenz in eine Falle?

Das ist nicht der Fall, wenn es übergeordnete Ziele gibt, die als Leitlinie für die Bestimmung der Kohärenzbeiträge verschiedener Politiken dienen können. In den letzten zehn Jahren hat es hier erfreuliche Fortschritte gegeben.

- Die Weltkonferenzen der 90er Jahre wie die Konferenz für Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro 1992, die Weltmensenrechtskonferenz von Wien 1993 oder der Weltsozialgipfel von Kopenhagen 1995 haben die Universalisierung zentraler Leitbilder (z.B. nachhaltige Entwicklung, Achtung der Menschenrechte) für die Gestaltung globaler Entwicklung wesentlich vorangebracht, die alle Politiken mit berücksichtigen müssen. Die Halbierung der extremen Armut bis 2015 ist eine Vorgabe für die Entwicklungspolitik *und* andere Politiken. Die OECD-Staaten haben sich wiederholt dazu bekannt, zur Bewältigung der globalen Herausforderungen für mehr Kohärenz in ihren Politiken gegenüber Entwicklungsländern zu sorgen.
- Die Globalisierung und die Fragen der Zukunftsfähigkeit der Weltgesellschaft haben zu einer intensiven Diskussion über die globale Mitverantwortung unserer Politiken geführt. Erinnert sei nur an die derzeitige Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft" des Deutschen Bundestages. Das BMZ sieht Entwicklungspolitik als Beitrag zu globaler Zukunftssicherung, die in wohlverstandenen deutschen Interesse ist ("Zukunftssicherung auch für uns").

Es gibt also eine Legitimation für die Forderung nach mehr Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass Entwicklungspolitik zum alleinigen Normgeber für alle Politiken werden soll und kann, sondern dass andere Politiken die Entwicklungschancen der Partnerländer und globale Entwicklungsziele stärker berücksichtigen müssen. Dies ist sowohl politisch als auch sachlich eine erhebliche Herausforderung.

Ursachen von Politikinkohärenzen und Plädoyer für ein angemessenes Kohärenzverständnis

Die Hauptursachen von Politikinkohärenzen sind:

- *Politische Interessendivergenzen:* Häufig ist Politikinkohärenz das Ergebnis divergierender politischer Interessen. Dabei ist Entwicklungspolitik im politischen Kräftespiel gegenüber anderen Politiken eher schwach, da sie keine mächtigen innenpolitischen Interessengruppen hinter sich hat. Mehr Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht erfordert daher besondere Anstrengungen zur Mobilisierung öffentlicher Unterstützung.
- *Unterschiedliche Zuständigkeiten auf nationaler und EU-Ebene:* Die Situation wird dadurch noch komplizierter, dass einige Politiken wie die Außenhandels-, Agrar- und Fischereipolitik in die Zuständigkeit der EU fallen, d.h. von einem einzelnen EU-Mitgliedsland, das sich einer bestimmten Inkohärenz sehr wohl bewusst sein mag, nicht alleine korrigiert werden können. Die Forderung nach mehr Kohärenz bedeutet daher, dass die Regierungen der EU-Mitgliedsländer nicht nur ihre nationalen Politiken im Blick haben müssen, sondern auch EU-Politiken, für die sie mitverantwortlich sind.
- *Unterlassene Gegenmaßnahmen der Partnerländer:* Oft wird unterstellt, dass die Partnerländer lediglich Opfer inkohärenter Politiken der Geberländer sind. Sie können sich aber zum Teil durchaus wehren, indem sie z.B. ihre Landwirtschaft gegenüber subventionierten Agrarexporten der EU mit Ausgleichszöllen schützen. Dies ist offensichtlich ein Frage unterschiedlicher Interessen innerhalb der Partnerländer (hier Interesse der städtischen Bevölkerung an billigen Nahrungsmitteln versus Entwicklungschancen der ländlichen Bevölkerung). Entwicklungspolitiker und Nichtregierungsorganisationen (NRO) in den Geberländern sollten daher das Thema Politikkohärenz nicht nur zu Hause und auf EU-Ebene, sondern auch im Dialog mit den Partnerländern zur Sprache bringen.
- *Defizite in der Organisation politischer Entscheidungsprozesse:* Die Verfolgung einer möglichst kohärenten Gesamtpolitik ist im Prinzip die Aufgabe interministerieller Abstimmung unter der letzten Verantwortung der Regierungschefs. Die Verteilung von Kompetenzen, die Beteiligungsmöglichkeiten der einzelnen Ressorts und das Gewicht der Entwicklungspolitik in diesem Kontext können Politikkohärenz erleichtern oder erschweren.
- *Informationsdefizite:* Inkohärenzen wie die oben erwähnten mögen evident sein. Häufig sind aber die (Wechsel-) Wirkungen anderer Politiken auf den Entwicklungsprozess in den Partnerländern und auf globaler Ebene weniger offensichtlich und nur mit erheblichem Aufwand zu bestimmen. Wirkungsanalysen, Informationsbeschaffung und die systematische Nutzung vorhandener, aber oft verstreuter Informationen sind daher unabdingbar.
- *Komplexität des Entwicklungsprozesses:* Unabhängig von den Informationsdefiziten bleibt als prinzipielles Problem

die Komplexität sozioökonomischer und politischer Entwicklung, die häufig nur partielle Erkenntnisse über Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge zulässt, insbesondere bei Prognosen. Mit der Halbierung der extremen Armut bis 2015 ist zwar ein klares und international akzeptiertes Ziel formuliert worden, und es liegen auch zahlreiche Erfahrungen im Hinblick auf Armutsbekämpfung vor; eine generelle Übereinstimmung hinsichtlich der erforderlichen Strategien gibt es deswegen aber nicht. Ein objektiver Maßstab für Politikkohärenz existiert nicht.

Die generelle Schlussfolgerung ist, dass vollständige Politikkohärenz weder theoretisch noch praktisch möglich ist. Ein realistisches und politisch angemessenes Ziel sollte daher sein, einerseits offensichtliche Inkohärenzen zu überwinden und andererseits Kohärenz schrittweise zu verbessern durch:

- ein genaueres Verständnis der Wechselwirkungen verschiedener Politiken, welche die Entwicklung in den Partnerländern und global beeinflussen,
- das stärkere Einbringen von Kohärenzaspekten in die Formulierung anderer Politiken,
- die Mobilisierung politischer Unterstützung für mehr Kohärenz im Hinblick auf übergeordnete Ziele wie z.B. das Armutsziel 2015 oder globale Umweltziele.

Dies ist notwendigerweise ein *trial and error*-Prozess.

Kampagnen und Vorschläge für mehr Politikkohärenz

Das Thema Politikkohärenz hat in der entwicklungspolitischen Debatte in Deutschland seit Anfang der 90er Jahre eine zunehmende Rolle gespielt. Hintergrund waren die erwähnten Fälle von Inkohärenzen, die nicht nur von Vertretern aus EZ-Institutionen, sondern auch von NRO und den entwicklungspolitischen Arbeitskreisen von CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen v.a. vor den letzten beiden Bundestagswahlen thematisiert und zum Anlass für verschiedene Vorschläge zur Verbesserung der Kohärenz genommen wurden (siehe Kasten). Dabei hat sich zweierlei gezeigt:

Frühere Vorschläge für mehr Politikkohärenz

- Stärkung der Entwicklungspolitik durch ein eigenes Gesetz wie in mehreren anderen Geberländern
- Schaffung eines Entwicklungskabinetts unter Vorsitz des Bundeskanzlers und Beteiligung der relevanten Ressorts zur Überwachung der entwicklungspolitischen Kohärenz der verschiedenen Politiken
- Stärkung der Koordinierungs- und Monitoringfunktion des BMZ innerhalb der Bundesregierung (z.B. durch Leitlinien für nachhaltige Entwicklung, an Hand derer das BMZ andere Politiken überprüft)
- Ausweitung der Kompetenzen des BMZ:
 - *Variante I:* Übertragung der EZ-nahen Zuständigkeiten anderer Ressorts auf das BMZ (z.B. humanitäre Hilfe, bislang beim Auswärtigen Amt)
 - *Variante II:* Aufwertung des BMZ zu einem "Ministerium für internationale Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung", in das zentrale Bereiche internationaler Strukturpolitik integriert werden (u.a. Schulden- und Rohstoffpolitik, Rio-Folgeprozess, internationale Agrar- und Technologiepolitik)
- Eingliederung des BMZ in das Auswärtige Amt, um der EZ ein größeres Gewicht in der Außenpolitik und eine bessere Vertretung in den Partnerländern zu geben

- Entwicklungspolitische Initiativen, NRO und Kirchen haben die Inkohärenzen im Falle der subventionierten Rindfleischexporte und Fischereiabkommen der EU, der Steuerpolitik (Korruption) und der Rüstungsexporte durch Anhörungen und Informationskampagnen (z.T. auf europäischer Ebene) einer breiteren Öffentlichkeit bewusst gemacht und dadurch einen politischen Druck erzeugt, der zu Korrekturen beigetragen hat (z.B. Senkung der Rindfleischexportsubventionen Mitte der 90er Jahre).
- Die im Kasten genannten Vorschläge zu mehr Kohärenz setzen alle vornehmlich an der Organisation des politischen Entscheidungsprozesses (Zuständigkeiten) an. So wichtig dieser Aspekt ist, er darf aber gegenüber den anderen Ursachen nicht verabsolutiert werden, weil sonst ungerechtfertigte Erwartungen geweckt werden. Letztlich entscheidend ist (neben der Lösung der Analyse- und Informationsprobleme) der politische Wille zu mehr Kohärenz, der sich aus dem politischen Kräftespiel ergibt.

Veränderungen in den letzten Jahren

Seit 1998 sind (neben der Änderung der GGO und dem Aktionsprogramm "Armutsbekämpfung") mehrere, v.a. institutionelle Schritte zu mehr Kohärenz unternommen worden:

- Übertragung weiterer EZ-relevanter Zuständigkeiten auf das BMZ (u.a. EZ der EU, TRANSFORM-Programm),
- Aufnahme des BMZ in den Bundessicherheitsrat, der u.a. für Grundsätze und Entscheidungen im Rahmen der Rüstungsexportpolitik zuständig ist,
- Berücksichtigung entwicklungspolitischer Gesichtspunkte in den neugefassten Politischen Grundsätzen für Rüstungsexporte und in den Richtlinien für die Gewährung von Exportbürgschaften ("Hermes-Deckungen"),
- Bildung des Arbeitsstabes Armutsbekämpfung 2015 im BMZ, der u.a. die Umsetzung der 75 vorgesehenen Aktionen durch die verschiedenen Ressorts koordinieren soll, und Benennung von Ansprechpartnern für das Aktionsprogramm in jedem Ministerium ("Brückenköpfe").

Empfehlungen für die deutsche Entwicklungspolitik

Vor diesem Hintergrund sollten zunächst die erweiterten Aktionsmöglichkeiten des BMZ intensiv genutzt werden. Ob das BMZ zur Verbesserung der Kohärenz weiterer Kompetenzen bedarf, sollte im Einzelfall geprüft werden. Generell gilt jedoch, dass Entwicklungspolitik nicht allein Sache des BMZ, sondern eine Querschnittsaufgabe vieler Politiken ist. Das BMZ sollte daher nicht die Aufgaben anderer Ressorts übernehmen und damit sich selbst überfordern, sondern die entwicklungspolitische Mitverantwortung anderer Ressorts fördern und einfordern. Dazu sind folgende Schritte wichtig:

- *Verbesserung der analytischen Kapazität und Informationsbasis:* Eine Reihe von Inkohärenzen sind bekannt. Der Kohärenzanspruch bezieht sich jedoch nicht nur auf deren Beseitigung, sondern ist umfassender (Prüfung der Gesetzesvorhaben anderer Ressorts, Umsetzung des Aktionsprogramms Armutsbekämpfung oder des Leitbildes nach-

haltiger Entwicklung). Dazu bedarf es einer genaueren Wirkungsbeobachtung anderer Politiken, um Inkohärenzen und Synergiepotentiale aufzuspüren. Dies ist nicht allein, aber auf jeden Fall eine wesentliche Aufgabe des BMZ. Um sein entwicklungspolitisches Prüfungsrecht nach der GGO wahrnehmen und andere Ressorts im Hinblick auf mehr Kohärenz sensibilisieren zu können, benötigt das BMZ einen analytischen Kompetenzzuwachs, der durch Entlastung von eher projektbezogenen Aufgaben sowie Mobilisierung von externem Sachverstand erreicht werden kann.

- *Intensiver kohärenzbezogener Dialog des BMZ mit anderen Ressorts:* Das BMZ sollte prüfen, in welchen Politikbereichen relevante Inkohärenzen und zugleich am ehesten sachliche und politische Veränderungschancen bestehen, um dann gezielt gegenüber (und mit) den zuständigen Ressorts auf nationaler und auf EU-Ebene für mehr Kohärenz einzutreten. Zur Förderung positiver Beiträge anderer Politiken, z.B. zum Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung, sollte das BMZ nicht allein als Prüfinstanz, sondern auch als Ratgeber einen fachlich fundierten Dialog mit den anderen Ressorts führen.
- *Mobilisierung und Nutzung politischer Unterstützung:* Da Kohärenz wesentlich eine Frage politischer Interessen ist, ist es wichtig, sie auch im Parlament (national wie auf EU-Ebene) und in der Öffentlichkeit zu diskutieren. Qualifizierte Analysen, Öffentlichkeitsarbeit und politische Initiativen von Parlamentariern, NRO und Medien können, so die Erfahrung, wichtige Verbündete der Entwicklungspolitik im Bemühen um mehr Kohärenz sein.

Dr. Guido Ashoff

*Leiter der Abteilung
"Grundsatzfragen der
Entwicklungszusammen-
arbeit; Krisenprävention;
soziale Sicherung; Um-
weltschutz und nachhal-
tiges Ressourcenmanage-
ment; regionaler Schwer-
punkt: Nordafrika /
Naher Osten"*

Weiterführende Literatur

Ashoff, G.: The Coherence of Policies Towards Developing Countries – The Case of Germany, in: J. Forster / O. Stokke (Hrsg.), Policy Coherence in Development Cooperation, London, Portland, 1999, S. 128 - 179

BMZ: Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, in: BMZ-Materialien, Nr. 106, Bonn 2001

OECD: Policy Coherence Matters. Promoting Development in a Global Economy, OECD Working Papers, N° 49, Paris 1999